



Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

per e-mail (finanzausschuss@bundestag.de):

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses des
Deutschen Bundestages
Herrn Abgeordneten
Eduard Oswald
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Postadresse

Postfach 12 06 03
53048 Bonn

Hausadresse

Adenauerallee 81
53113 Bonn

Telefon 0228 99 721-0

Telefax 0228 99 721-29 90

Internet

www.bundesrechnungshof.de

E-Mail

poststelle@brh.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
VIII 3 – 2007 – 1119

Durchwahl
1830

Bonn, den
06.06.2007

Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 11. Juni 2007 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ und dem Antrag der Fraktion DIE LINKE;

Stellungnahme des Bundesrechnungshofes

Ihr Schreiben vom 11. Mai 2007; PA 7 - 16/5200; 16/5245

Anlage: Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

soweit der Bundesrechnungshof über Prüfungserfahrungen verfügt, nimmt er im beigefügten Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO zu dem Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements Stellung.

Das Bundesministerium der Finanzen hat einen Abdruck dieses Schreibens und des Berichts erhalten.

Mit freundlichen Grüßen

Hauser

Schleicher

Dilger



Bericht

an den Finanzausschuss
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

zu dem Entwurf eines Gesetzes
zur weiteren Stärkung des bürgerschaftli-
chen Engagements

Zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ der Bundesregierung¹ nimmt der Bundesrechnungshof, soweit er Prüfungserkenntnisse hat, wie folgt Stellung:

I. Vereinheitlichung der steuerbegünstigten Zwecke des Einkommensteuergesetzes und der Abgabenordnung - abschließende Aufzählung der gemeinnützigen Zwecke

Durch den Verweis in § 10b Abs. 1 EStG auf §§ 52 bis 54 AO sollen die steuerbegünstigten Zwecke des Einkommensteuerrechts und der Abgabenordnung vereinheitlicht werden. Dadurch wird ein Gleichklang des Spenden- und des Gemeinnützigkeitsrechts herbeigeführt. Die Regelungen werden dadurch einfacher, ihre Anwendung wird erleichtert, und die Fehlerquellen bei der Rechtsanwendung werden geringer.

Daneben trägt die vorgesehene gesetzliche und abschließende Festlegung der gemeinnützigen Zwecke in § 52 Abs. 2 AO zur Klarheit und Vereinfachung des Steuerrechts bei. Zwar gibt die gegenwärtige beispielhafte Aufzählung eine gewisse Auslegungshilfe des Begriffs „gemeinnützige Zwecke“. Die Generalklausel des § 52 Abs. 1 AO ist jedoch vage und gibt immer wieder Anlass zu Rechtsstreitigkeiten. Der Bundesrechnungshof hält die abschließende gesetzliche Regelung auch insofern für angezeigt, als es nicht dem Verordnunggeber oder der Finanzverwaltung überlassen bleiben sollte, welche gemeinnützigen Zwecke zu Lasten der Allgemeinheit aus Steuermitteln gefördert werden. Diese Entscheidung sollte beim Gesetzgeber liegen, der die Verantwortung für die öffentlichen Haushalte trägt. Eine klare gesetzliche Regelung dient darüber hinaus der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und vermeidet Verwaltungsaufwand. Rechtsstreitigkeiten zwischen der Finanzverwaltung und Bürgern werden vermieden.

Darüber hinaus weist der Bundesrechnungshof auf die Bedenken hin, die an der Rechtmäßigkeit der Verordnungsermächtigung des § 51 Abs. 1 Nr. 2c EStG, der nun in seiner geltenden Fassung aufgehoben werden soll, im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs.1 Satz 2 GG geäußert werden².

¹ Bundestagsdrucksache 16/5200

² Vgl. z.B. Brandt in Herrmann/Heuer/Raupach, Einkommensteuer- und Körperschaftsteuergesetz, Kommentar, Rdnr. 50 zu § 10b EStG

Der Bundesrechnungshof unterstützt daher die vorgesehene n Änderungen in § 10b Abs. 1 EStG und § 52 Abs. 2 AO soweit sie eine Vereinheitlichung der steuerbegünstigten Zwecke und die abschließende gesetzliche Regelung der gemeinnützigen Zwecke vorsehen. Er bedauert allerdings, dass das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“³ vom August 2006 keinen Niederschlag in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung gefunden hat. Der Entwurf behält den Katalog der begünstigten Zwecke unverändert bei, und auch die Gesetzesbegründung geht auf die Empfehlungen nicht ein. Der Bundesrechnungshof hat jedoch Zweifel, ob sich eine Belastung der Allgemeinheit durch die steuerliche Förderung z.B. des Hundesports, des Amateurfunks oder des Modellflugs weiterhin rechtfertigen lässt⁴.

II. Vereinheitlichung der Höchstgrenzen für den Spendenabzug

Die Höchstgrenzen für den Spendenabzug nach § 10b Abs. 1 EStG sollen von 5 % und 10 % des Gesamtbetrages der Einkünfte auf einheitlich 20 % festgelegt werden. Dadurch wird für die Rechtsanwender die Notwendigkeit entfallen, zwischen wissenschaftlichen, mildtätigen und als besonders förderungswürdig anerkannten kulturellen Zwecken einerseits (bisher 10 %) und anderen steuerbegünstigten Zwecken andererseits (bisher 5 %) sowie Zuwendungen an Stiftungen (bisher: darüber hinaus bis zu 20 450 Euro) zu unterscheiden. Dies hat insbesondere für die Körperschaften Bedeutung, die mehrere Zwecke mit unterschiedlichen Höchstgrenzen verfolgen. Sie dürfen nur dann die Verwendung für die stärker begünstigten Tätigkeiten bestätigen, wenn diese Tätigkeiten nach der tatsächlichen Geschäftsführung von den übrigen Tätigkeiten getrennt sind, diese Trennung anhand entsprechender Aufzeichnungen nachprüfbar ist und die Spende tatsächlich für den stärker begünstigten Zweck verwendet wird.⁵ Für die Finanzämter ist dies mit entsprechend erhöhtem Aufwand bei der Abgrenzung sowie mit Kontrollaufwand bei den Körperschaften verbunden. Eine Vereinheitlichung der Höchstgrenzen macht diesen Aufwand entbehrlich. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg hat zudem festgestellt, dass Spendenbescheinigungen häufig nicht hinreichend geprüft und dadurch steuerlich nicht richtig eingeordnet wurden. Dadurch wurden die Steuern teilweise zu niedrig festgesetzt⁶. Auch

³ Abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de

⁴ Vgl. z.B. auch Gersch in Klein, Abgabenordnung Kommentar, § 52 Rdnr. 53

⁵ Vgl. Schleder, Steuerrecht der Vereine, 7. Auflage, Rdnr. 1543

⁶ Jahresbericht des Rechnungshofes der Freien und Hansestadt Hamburg 2005, S. 213 ff.

der Bundesrechnungshof hat durch die Sonderregelungen bedingte Mängel beim Spendenabzug festgestellt. So wurde beispielsweise die sog. Großspendenregelung für Zwecke angewandt, für die diese zusätzliche Abzugsmöglichkeit gesetzlich nicht vorgesehen ist. Einheitliche Höchstgrenzen führen zu mehr Übersicht und Praktikabilität im Spendenrecht und gewährleisten insoweit eine gleichmäßigere Besteuerung.

Die derzeitige Differenzierung bei der Begünstigung von Spenden nach der Rechtsform der Empfängerkörperschaft hält der Bundesrechnungshof darüber hinaus weder mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz für vereinbar noch für sachlich gerechtfertigt. Anreize für eine Erhöhung des Spendenaufkommens sollten sich vielmehr nach den mit dem zusätzlichen Spendenaufkommen verfolgten Förderzielen orientieren.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2002 und 2003 die steuerliche Behandlung von Stiftungen untersucht und hierbei auch Feststellungen zu der auf Stiftungen begrenzten zusätzlichen Spendenabzugsmöglichkeit getroffen⁷. Er hat Gestaltungen angetroffen, die mit dem erklärten Willen des Gesetzgebers in Widerspruch standen. So führte das Einschalten sog. Spendensammelstiftungen zu einem erhöhten Sonderausgabenabzug beim Spender, obwohl derartige Stiftungen keinerlei eigene steuerbegünstigte Aktivitäten entfalten. Spendensammelstiftungen leiteten die den gemeinnützigen Letztempfängern zugeordneten Gelder – zielgerichtet – durch, damit die Spender in den Genuss des erhöhten steuerlichen Vorteils gelangen konnten. Diese gegenüber anderen gemeinnützigen Körperschaften deutlich bessere Spendenabzugsmöglichkeit widerspricht nach Ansicht des Bundesrechnungshofes zumindest dann den erklärten Zielen des Gesetzgebers, wenn die eigentlich geförderte Körperschaft den erhöhten Spendenabzug nicht ermöglichen kann. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das Bundesministerium der Finanzen am 10. März 2006 aufgefordert, im Rahmen der anstehenden Änderungen des Spendenrechts dafür zu sorgen, dass diesen unerwünschten Fallgestaltungen begegnet wird⁸. Durch die geplante Vereinheitlichung der Höchstsatzregelungen wird diesen Fallgestaltungen die Grundlage entzogen. Der Bundesrechnungshof befürwortet auch aus diesem Grund die Vereinheitlichung der Förderhöchstsätze.

Dazu, ob eine Anhebung der Höchstgrenze auf 20 % des Gesamtbetrags der Einkünfte mit uneingeschränkter Vortragsmöglichkeit notwendig und angemessen ist, um die mit der

⁷ Nr. 39 der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, Bundestagsdrucksache 15/4200

⁸ Protokoll der 4. Sitzung, Punkt 22 der Tagesordnung

Regelung verfolgten Ziele zu erreichen, oder ob auch ein einheitlicher Satz von 10 % ausreichend wäre, liegen dem Bundesrechnungshof keine Prüfungserkenntnisse vor.

III. Einführung einer Steuerermäßigung bei ehrenamtlichen Tätigkeiten

Der Gesetzentwurf sieht vor, mit § 34h EStG eine Steuerermäßigung von 300 Euro für Steuerpflichtige einzuführen, die regelmäßig durchschnittlich 20 Stunden monatlich freiwillig und unentgeltlich im Dienst oder Auftrag bestimmter Einrichtungen alte, kranke oder behinderte Menschen betreuen, die auf die Hilfe anderer angewiesen sind. Nach der Gesetzesbegründung sei die eng begrenzte Durchbrechung des Steuersystems gerechtfertigt, um Bürgern, die ohne Bezahlung ehrenamtlich tätig sind, zu fördern und zu stärken. Die Erstattung von glaubhaft gemachten Aufwendungen stehe der Unentgeltlichkeit nicht entgegen. Eine pauschale Aufwandsentschädigung begründe jedoch die Annahme einer entgeltlichen Tätigkeit.

Eine Steuerermäßigung muss gemeinwohlbezogen gerechtfertigt sein, damit der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und der Gleichheitsgrundsatz nicht verletzt sind⁹. Nach Ansicht der Bundesregierung gehören die genannten Tätigkeiten zu einem für die Gesellschaft besonders wichtigen Bereich und rechtfertigen die Einführung einer Steuerermäßigung.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Bundesregierung die Vereinbarkeit der Beschränkung des begünstigten Personenkreises, der sich von dem nach § 3 Nr. 26 EStG begünstigten Personenkreis (steuerfreie „Übungsleiterpauschale“) unterscheidet, mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG geprüft hat.

Der Bundesrechnungshof sieht auf die Einrichtungen, für die diese begünstigten ehrenamtlichen Tätigkeiten ausgeführt werden, erheblichen zusätzlichen Bürokratieaufwand zukommen. Auch den Finanzämtern wird erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen. Die von den Einrichtungen erstellten Bestätigungen werden die Finanzämter zumindest stichprobenweise prüfen müssen, um einem Missbrauch entgegenwirken zu können. Dabei ist allerdings fraglich, ob eine Kontrolle überhaupt möglich ist. Zumindest dürfte sie sich als schwierig erweisen¹⁰. Während die Gewährung einer finanziellen Zuwendung durch einen Abgleich mit der Buchhaltung überprüft werden kann, stehen z. B. für

⁹ BVerfGE 93, 121 (148)

¹⁰ Vgl. auch Tiedtke/Möllmann, DStR 2007, 509 (512)

eine Prüfung des bescheinigten zeitlichen Aufwandes der ehrenamtlichen Tätigkeiten keine Vergleichsunterlagen zur Verfügung. Darüber hinaus wäre festzustellen, ob die Tätigkeit freiwillig und unentgeltlich war und ob es sich tatsächlich um eine der im Gesetzentwurf genannten Tätigkeiten handelte. Auch dies dürfte Schwierigkeiten bereiten. Zusätzliche Belastungen für die Finanzverwaltung ergeben sich im Lohnsteuerermäßigungsverfahren sowie durch die für diese Fälle zwingend vorgeschriebene Veranlagung zur Einkommensteuer. Der Bundesrechnungshof hat daher im Hinblick auf die zumindest zweifelhaften Kontrollmöglichkeiten und den erheblichen zu erwartenden Verwaltungsaufwand Bedenken gegen den Entwurf des § 34h EStG. Den bereits bestehenden Problemen beim Vollzug der Steuergesetze, die dazu führen, dass der gleichmäßige und gesetzmäßige Vollzug der Steuergesetze nicht mehr gewährleistet ist¹¹, würde ein weiteres hinzugefügt. Außerdem ist zu befürchten, dass Forderungen nach einer Ausweitung des Personenkreises, der von der Regelung profitieren kann (verbunden mit erheblichen haushaltsmäßigen Belastungen), immer wieder zu begegnen sein wird.

Sollte § 34h EStG eingeführt werden, empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Geltungsdauer zu befristen. Er hatte bereits im Rahmen einer früheren Prüfung empfohlen, Steuervergünstigungen, die steuerliche Ausnahmeregelungen zu Lasten der Allgemeinheit sind, zu befristen¹². Damit kann der Gefahr, dass sich Steuervergünstigungen verfestigen und zu Dauersubventionen werden, wirksam begegnet werden. Nach Ablauf einer Befristung entscheidet der Gesetzgeber aktiv über die weitere Gewährung der Steuervergünstigung. Dabei sollte er sich dann auf die Ergebnisse einer Gesetzesfolgenbeobachtung stützen können, die ihm Aufschluss über Zielerreichung und Wirkungen der Norm sowie über Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung gibt. Der Bundesrechnungshof hatte daher empfohlen, entsprechend den Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung in den Gesetzesbegründungen aufzunehmen, ob und wann die Wirkungen der Regelung zu untersuchen sind¹³. Er hält eine Befristung und eine Festlegung, wann die Wirkung der Norm zu untersuchen ist, gerade bei dieser Regelung, bei der mit Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung zu rechnen ist, für angezeigt.

¹¹ Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung „Probleme beim Vollzug der Steuergesetze“ vom August 2006, BWV-Schriftenreihe Band 13, S. 146

¹² Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nr. 55

¹³ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nr. 55